

Im „Handelskrieg“ schweigen die Gesetze

ajv2016

2018-10-15T08:28:23

Im gegenwärtigen Disput zwischen den USA auf der einen und einer Reihe von anderen WTO-Mitgliedern auf der anderen Seite stößt das Welthandelsrecht an seine Grenzen. Die US-Zölle verstoßen jedenfalls gegen WTO-Recht, auch eine Berufung auf mögliche Ausnahmen erscheint höchst fragwürdig. Allerdings steht auch die Reaktion der EU auf rechtlich wackeligen Beinen.

Die US-Zölle und das WTO-Recht

Trump's größte Sorge gilt China, forderte er doch bereits im Zuge seines Wahlkampfes die Einführung von Zöllen, um Chinas „unfairen Wettbewerb“, etwa unerlaubte Subventionen oder Währungsmanipulationen, zu stoppen. ([dabei dürfte sein nunmehriger Wirtschaftsberater Peter Navarro und dessen Netflix-Dokumentation „Death by China“, die Trump öffentlich gelobt hatte, maßgeblichen Einfluss gehabt haben](#)). Außerdem möchte Trump damit das Handelsdefizit ausgleichen und [Arbeitsplätze vor der billigen Konkurrenz aus dem Ausland schützen](#). Als Präsident ließ er seinen Worten Taten folgen, insbesondere haben die USA Zölle auf Stahl (25%) und Aluminium (10%) eingeführt, die seit 1. Juni 2018 auch die EU oder Kanada betreffen.

Allgemein herrscht Einigkeit darüber, dass Trump's Zölle WTO-Recht verletzen (siehe dazu den informativen [Beitrag von Pallavi Arora](#)). Auch wenn Zölle grundsätzlich erlaubt sind, gelten strenge [Regeln, die auch in den unterschiedlichen Beschwerden gegen die USA angeführt werden](#): Schließlich legen WTO-Mitglieder in einem eigenen Verzeichnis verpflichtende Höchstgrenzen fest, die nicht überschritten werden dürfen (siehe dazu Artikel II [GATT](#)). Damit soll den anderen Handelspartnern eine gewisse (Rechts-)Sicherheit gegeben werden (oft liegen die tatsächlichen Zölle unter den Höchstgrenzen, um einen gewissen Spielraum zu bewahren). Die USA überschreiten ihre Grenzen klar, [schließlich liegen sie bei den meisten Stahlerzeugnissen bei 0%](#) und [bei Aluminium bei 0 bis 5,7%](#). Außerdem gilt für Zölle das allgemeine Meistbegünstigungsprinzip nach Artikel I GATT. Eine Sonderbehandlung für einzelne WTO-Mitglieder ist damit verboten. Ein Vorteil, der einem WTO-Mitglied eingeräumt wird, gilt auch für andere. Die US-Entscheidung, einzelne Länder (Argentinien und Australien, anfangs wie gesagt auch die EU und Kanada) von den erhöhten Zöllen auszunehmen, lässt sich damit folglich nicht vereinbaren.

Daneben ist auch das allgemeine Transparenzgebot gemäß Artikel X GATT zu bedenken. WTO-Mitglieder sind dazu verpflichtet, handelsbezogene Gesetze, Verordnungen sowie Gerichtsentscheidungen schnellstmöglich kundzutun und verfahrensrechtliche Mindeststandards zu wahren. Im Hinblick auf diese

Verpflichtungen wird den USA auch willkürliche und intransparente Anwendung der Zölle vorgeworfen.

Lassen sich die US-Zölle rechtfertigen?

Allerdings beinhaltet das WTO-Recht Regeln, die in Sonderfällen Abweichungen erlauben: Für die US-Zölle sind einerseits das Instrument der Schutzmaßnahmen („safeguard measures“) und andererseits die allgemeinen Ausnahmen aufgrund nationaler Sicherheitsinteressen bedeutsam.

Schutzmaßnahmen sind in Artikel XIX GATT und im [Übereinkommen über Schutzmaßnahmen](#) geregelt. Diese Bestimmungen erlauben Abweichungen vom WTO-Recht, wenn

- ein starker
- und unvorhergesehener Anstieg von Importen (oder des Anteils von importierten Produkten am Markt)
- eine Bedrohung oder einen ernsthaften Schaden für den betroffenen heimischen Industriezweig herbeiführt.

Die USA haben sich bereits in der Bush-Ära auf diese Möglichkeit berufen, um ihre Stahlindustrie zu schützen. Der Appellate Body wies dieses Argument jedoch zurück, weil die eben genannten Voraussetzungen nicht gegeben waren. Alleine deswegen wäre eine fundamental andere Entscheidung zugunsten der USA im gegenständlichen Disput überraschend.

Interessanterweise berufen die USA sich auf nationale Sicherheitsinteressen (Artikel XXI GATT). Jedenfalls geht Trumps innerstaatliche Befugnis, ein aus dem Jahr 1962 stammendes US-amerikanisches Gesetz, genauer gesagt Section 232 im Trade Expansion Act, darauf zurück. Konkret argumentieren die USA, dass der Niedergang der heimischen Stahl- und Aluminiumindustrie ihre Waffenhersteller von ausländischen Importen abhängig machen könnte – die USA wollen in diesem sensiblen Bereich unbedingt ihre Autarkie bewahren und keine Risiken eingehen. Uneinigkeit besteht darüber, ob und inwiefern die WTO hier überhaupt urteilen darf. Schließlich handelt es sich bei der WTO-Ausnahme zur Wahrung von Sicherheitsinteressen um eine „self-judging“-Bestimmung: Die Feststellung, ob die nationale Sicherheit bedroht ist, liegt jedenfalls im Ermessen der Staaten, die WTO hat hier keine Entscheidungsgewalt.

Das WTO-Dilemma

Sollte es zu einem Verfahren kommen, stünde sie in einer Zwickmühle: Wird das Sicherheitsargument zurückgewiesen, könnten die USA eine solche Entscheidung schlichtweg ignorieren und damit der Autorität der WTO zusätzlich schaden. Im schlimmsten Fall würden jene politischen Kräfte, die schon lange einen Austritt aus der WTO fordern, mit einem negativen Urteil zusätzlichen Auftrieb bekommen.

Akzeptiert die WTO einen Verweis auf nationale Sicherheitsinteressen wiederum (oder verweigert sie eine Überprüfung), wäre damit ein Präzedenzfall geschaffen:

Die Schleusen für missbräuchliche Anwendungen wären geöffnet, andere Länder könnten sich bemüßigt fühlen, protektionistische Maßnahmen mit einem Pauschalverweis auf Artikel XXI zu rechtfertigen – bis am Ende nicht mehr viel vom WTO-Recht übrig bleibt.

Verletzen China, Kanada und die EU ebenfalls WTO-Recht?

Ein in der Diskussion bislang eher unterbeleuchteter Aspekt betrifft die Rechtmäßigkeit der Reaktionen auf die US-Zölle. So werfen die USA ihrerseits China, Kanada und der EU eine Verletzung von WTO-Recht vor. Für die Zölle auf Jeans oder Harley Davidson-Motorräder gelten schließlich dieselben Regeln wie für die US-Zölle auf Stahl und Aluminium. „Strafzölle“ gegen die USA (oder andere Gegenmaßnahmen) müssten eigens autorisiert werden. Damit soll ein wechselseitiger Schlagabtausch vermieden werden. Allerdings erfolgt eine Autorisierung zur Vornahme von Gegenmaßnahmen wie erhöhte Zölle erst nach Ende eines Streitbeilegungsverfahrens, von dem wir noch weit entfernt sind.

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund beruft sich die EU auf die Möglichkeit zur Ergreifung von einseitigen Reaktionen auf Schutzmaßnahmen gemäß Artikel XIX (3) GATT und Artikel 8 (2) des Übereinkommens über Schutzmaßnahmen. Für dieses Argument spricht, dass es von Seiten der USA vor Einführung der Zölle keine Verhandlung gegeben hat. Gleichzeitig gibt es einen manifesten Einwand: Wie gesagt, die USA haben ihre Zölle gar nicht als Schutzmaßnahmen gerechtfertigt. Konsequenterweise muss damit auch die Möglichkeit für Reaktionen wegfallen. Gleichzeitig gibt es für Maßnahmen aufgrund nationaler Sicherheitsinteressen keine Möglichkeit für einseitige Reaktionen. Die EU müsste sich also ihrerseits auf nationale Sicherheitsinteressen berufen, was jedoch ebenso fragwürdig wäre wie bei den USA. Insofern erscheint es durchaus möglich, dass die WTO letztlich sowohl die USA als auch ihre „Gegner“ verurteilt. Grundvoraussetzung wäre freilich, dass es überhaupt zu einem Verfahren kommt – was angesichts der US-Blockadepolitik bei der Bestellung neuer Mitglieder des Appellate Body bezweifelt werden darf.

Ralph Janik ist Lehrbeauftragter an der Universität Wien und Adjunct Professor an der Webster University Vienna.

Cite as: Ralph Janik, “Im ‘Handelskrieg’ schweigen die Gesetze”, *Völkerrechtsblog*, 15 October 2018, doi: 12345678.

